CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 182.772 du 8 mai 2008

A.104.130/XIII-2162

En cause : **la Ville de Durbuy**,

ayant élu domicile chez
Me Pierre NEUVILLE, avocat,
avenue de la Toison d'Or, 27
6900 Marche-en-Famenne,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement**,**

ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
rue de Nieuwenhove 14a
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 mai 2001 par la ville de Durbuy qui demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre du Budget, du Logement, de l'Equipement et des Travaux publics pour la Région wallonne, daté du 30 janvier 2001 (DPP/FR/Ih/25/DURBUY/36) et notifié à la partie requérante le 5 mars 2001, par lequel il classe comme site la «Longue Haie» à OZO comprenant le chemin rural appelé «Voye de Juzaine» et les lieux-dits «Calvaire» et «Longue Haie»";

Vu l'arrêt n° 98.261 du 10 août 2001 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 5 octobre 2001 par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties, la lettre valant dernier mémoire et la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 28 mars 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 avril 2008;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Céline FAIRON, loco Me Pierre NEUVILLE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Bénédicte HENDRICKX, loco Me Pierre LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 98.261 du 10 août 2001 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 194, § 1er, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation en ce que la notification de la décision d'entamer la procédure de classement n'aurait pas été soumise aux ministres concernés; qu'elle affirme que le Ministre de l'Agriculture n'aurait pas reçu notification de cette décision et, par voie de conséquence, n'aurait pas émis d'avis concernant le projet de classement du site litigieux;

Considérant que, ainsi que le soutient la partie adverse, l'ouverture de la procédure de classement a été notifiée le 22 juin 1998 au Ministère de l'Agriculture qui a fait part de son avis favorable le 2 octobre 1998; que le moyen manque en fait;

Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 197 du CWATUP, des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir en ce que, première branche, l'avis de la commission royale des monuments, sites et fouilles a été rédigé et notifié à l'Exécutif le 17 septembre 1996 avant même la notification à la partie requérante, de l'ouverture de la procédure de classement le 22 juin 1998, de telle sorte que l'avis de la commission n'a pas pu se fonder sur un dossier complet, alors que celui-ci devait être transmis par la députation permanente à la commission, laquelle devait adresser ses propositions motivées à l'Exécutif dans les soixante jours de la réception du dossier ou, à défaut, dans les soixante jours suivant l'expiration du délai de 150 jours visés à l'article 355 du CWATUP, sachant que, selon la partie requérante, le courrier du 26 janvier 1999 ne serait pas un avis au sens de l'article 197 du CWATUP, et en ce que, seconde branche, l'avis de la commission doit être motivé alors que l'avis de la commission du 26 janvier 1999, dont fait référence l'acte attaqué, n'est nullement motivé ou serait, à tout le moins, insuffisamment motivé et alors que l'avis du 17 septembre 1996 serait également insuffisamment motivé en ne rencontrant pas les réclamations, avis et observations formulés au cours de la procédure administrative d'enquête; qu'ainsi, selon la partie requérante, l'Exécutif aurait manifestement été empêché de statuer en connaissance de cause;

Considérant qu'en réplique, en ce qui concerne la première branche du moyen, la partie requérante fait valoir que l'avis du 18 janvier 1999 fait référence à un avis qui, donné le 17 septembre 1996, a été rédigé sur la base d'un dossier nécessairement incomplet, avant même l'ouverture de toute procédure administrative et ne faisant pas mention de la zone d'habitat à caractère rural; que, quant à la seconde branche du moyen, la partie requérante soutient que ne constitue pas une motivation suffisante, le seul fait de prendre acte des avis défavorables de la commune et de la députation permanente, sans indiquer les raisons pour lesquelles la commission s'écarte de ces avis;

Considérant, sur la première branche du moyen, que l'article 197 du CWATUP, tel qu'il était applicable avant l'entrée en vigueur, le 1er juillet 1999, du décret du 1er avril l999, dispose comme suit :

" Le dossier complet est transmis par la députation permanente à la Commission qui adresse ses propositions motivées à l'Exécutif dans les soixante jours de la réception du dossier ou, à défaut, dans les soixante jours suivant l'expiration du délai de cent cinquante jours visé à l'article 355";

Considérant que, le 26 janvier 1999, le président et le secrétaire permanent de la commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne écrivent au Ministre-Président du Gouvernement wallon, chargé du patrimoine ce qui suit :

" Nous avons l'honneur de vous faire savoir que la commission royale, en sa séance de la section des sites de la chambre régionale du 18 janvier dernier, a examiné le dossier repris sous rubrique.

Elle a pris acte des avis défavorables du conseil communal de Durbuy du 3/11/98 et de la députation permanente du conseil provincial de Luxembourg du 19/11/98.

La commission royale maintient l'avis favorable au classement éventuel de ce bien émis antérieurement et notifié le 17 septembre 1996.

Nous vous saurions gré de sanctionner cette proposition par un arrêté de classement";

qu'il ressort de cette lettre que la commission a examiné, en sa séance du 18 janvier 1999, notamment, les avis défavorables du conseil communal et de la députation permanente mais qu'après examen du dossier qui apparaît comme complet au sens de l'article 197, puisqu'il a été donné après l'enquête publique et les avis requis, elle a décidé de maintenir son avis favorable du 15 juillet 1996 notifié le 17 septembre 1996; que la lettre du 17 septembre 1996 expose les raisons pour lesquelles la commission se dit favorable au classement du bien et se réfère, en outre, à la proposition initiale de la chambre provinciale du Luxembourg du mois d'avril 1996 qui procède à une analyse exhaustive du site et de son intérêt; qu'il s'ensuit que la commission a adressé le 26 janvier 1999 ses propositions motivées au Gouvernement conformément à l'article 197 du Code wallon, applicable à l'époque;

Considérant, au sujet de la seconde branche du moyen, que celle-ci semble reprocher à l'avis de la commission de ne pas révéler les raisons pour lesquelles elle a décidé de maintenir son avis favorable en dépit des avis défavorables du conseil communal et de la députation permanente;

Considérant que l'article 195, § 3, et l'article 196 du CWATUP, applicables à l'époque, chargent respectivement le conseil communal et la députation permanente d'émettre un "avis motivé" sur la demande de classement; que, si les propositions motivées de la commission doivent permettre de comprendre les raisons pour lesquelles

celle-ci exprime un avis favorable au classement en dépit des avis défavorables, non contraignants, du conseil communal et de la députation permanente, encore faut-il, pour que la motivation de ces propositions soit possible, que ces avis soient eux-mêmes motivés à suffisance et qu'ils énoncent les raisons pour lesquelles leur auteur s'oppose au projet de classement, ces raisons devant être précises et pertinentes;

Considérant que la délibération du 3 novembre 1998 du conseil communal émettant un avis défavorable sur la proposition de classement, porte ce qui suit :

" Revu le dossier de classement éventuel comme site de la «Longue Haye» à Ozo;

Considérant que le classement empêcherait un projet communal de lotissement;

Considérant que le classement énerverait aussi les droits légitimes d'autres utilisateurs de lieux (titulaires du droit de chasse, propriétaire privé);

Vu l'existence d'une convention entre la commune et l'Union belge de spéléologie, assurant déjà une gestion respectueuse du site karstique,

Considérant que la situation actuelle apparaît satisfaisante en ce qui concerne la protection des intérêts paysagers, botaniques et géologiques du site";

Considérant que la délibération du 19 novembre 1998 de la députation permanente déclare faire siens les arguments présentés par le conseil communal de Durbuy et ajoute ceci :

" Considérant que l'on peut estimer de bonne foi que la prise de conscience du caractère intéressant tant botanique que géologique est marquée et que la convention passée avec l'union belge de spéléologie est garante du respect des lieux";

Considérant que ces deux avis défavorables, qui se bornent à énoncer des considérations générales et qui ne sont pas étayés par des raisons concrètes ou des documents à l'appui, ne contredisent pas les intérêts qui sont à la base de la proposition de classement, de même qu'ils n'affirment pas que certaines parcelles ne feraient pas partie intégrante du site délimité par le projet de classement en fonction des intérêts retenus;

Considérant que l'on n'aperçoit pas en quoi le "projet communal de lotissement" vanté qui n'avait pas encore été finalisé, aurait été de nature à faire obstacle au classement d'un site présentant l'intérêt requis mais englobant une partie de l'espace à lotir; qu'il en va de même de la pratique de la chasse qui, au surplus, n'est pas interdite mais soumise à autorisation en vertu de la douzième condition particulière de conservation; qu'un seul propriétaire s'était déclaré opposé au classement au cours de l'enquête publique mais sans justifier en rien son opposition; qu'il n'est pas sérieux

d'assimiler les effets d'une convention (qui ne concerne que le rocher) signée entre la commune et l'union belge de spéléologie, qui s'est d'ailleurs prononcée en faveur du classement, aux garanties qu'offre le classement d'un site;

Considérant que la motivation aux termes de laquelle "la situation actuelle apparaît satisfaisante en ce qui concerne la protection des intérêts paysagers, botaniques et géologiques du site", alors que le dossier administratif établit le contraire, n'est accompagnée d'aucune précision qui permettrait d'en cerner la portée concrète;

Considérant que, dans ces conditions, la commission royale des monuments, sites et fouilles a raisonnablement pu renvoyer à son avis antérieur qui justifiait l'opportunité de classer le site en raison des intérêts non contestés que celui-ci présente; que, surabondamment, le Gouvernement a pu se prononcer en connaissance de cause sur le vu de la note du 22 octobre 1999 de la division du patrimoine qui analyse le dossier et expose les raisons pour lesquelles les avis défavorables du conseil communal et de la députation permanente ne peuvent pas être suivis;

Considérant qu'en aucune de ses branches le moyen n'est fondé;

Considérant que la partie requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l'insuffisance (de la motivation), la contradiction (des motifs) et de l'erreur manifeste d'appréciation en ce que, première branche, l'acte attaqué est dépourvu de toute motivation formelle au regard de l'article 185, c, du CWATUP, l'avis de la commission n'étant pas connu des propriétaires ni annexé à la décision, alors que l'acte attaqué constitue un acte individuel auquel la loi du 29 juillet 1991 s'applique, et en ce que, seconde branche, l'acte attaqué ne contient aucune motivation au regard des avis défavorables de la députation permanente et du conseil communal et ne tient pas compte du fait que le classement du site vise, pour partie, une zone d'habitat à caractère rural;

Considérant qu'en réplique, en ce qui concerne la première branche du moyen, la partie requérante relève que la motivation de l'arrêté attaqué est extrêmement sommaire et que sur le vu du dossier photographique qu'elle produit, on peut difficilement soutenir que les parcelles se trouvant dans la zone d'habitat à caractère rural présentent une flore, une faune d'une richesse exceptionnelle ou que ces simples pâtures offrent un intérêt géologique, bel exemple de morphologie structurelle de la région dite "Calestienne", s'agissant en l'espèce de prairies tout à fait communes; que, quant à la seconde branche du moyen, elle reproche à l'arrêté attaqué de ne contenir

aucune motivation au regard des avis défavorables de la députation permanente et du conseil communal ainsi que des réclamations qui auraient été introduites au cours de l'enquête publique, sans que l'on puisse se satisfaire des visas des divers avis recueillis puisque la décision n'est pas conforme à ces avis et puisque ces avis ne sont pas annexés à l'acte attaqué ni connus de leur destinataire; qu'elle critique l'arrêté attaqué pour la raison que celui-ci ne répond pas aux considérations relatives :

- au projet de lotissement des parcelles litigieuses en vue de l'implantation d'un habitat compatible avec la zone alors que le classement constitue une entrave à la propriété;

- au bail de chasse qui est considéré comme étant de nature à nuire à l'intégrité et à la quiétude du site, avec la conséquence que la ville perdra certaines rentrées financières et avec des répercussions sur la faune et les exploitations agricoles proches;

Considérant, sur la première branche du moyen, que l'article 185, alinéa 2, c, du CWATUP dispose que par "patrimoine", il faut entendre l'ensemble des biens immobiliers dont la protection se justifie en raison de leur intérêt historique, archéologique, scientifique, artistique, social, technique ou paysager :

" à titre de site : toute oeuvre de la nature ou toute oeuvre combinée de l'homme et de la nature constituant un espace suffisamment caractéristique et homogène pour faire l'objet d'une délimitation topographique";

Considérant que le préambule de l'arrêté attaqué vise les avis et propositions de la commission royale des monuments, sites et fouilles du 18 janvier 1999 et prend en considération, d'une part, l'intérêt scientifique du site qui abrite une flore et une faune d'une richesse exceptionnelle typique du milieu sec et calcaire et, d'autre part, l'intérêt géologique du site, bel exemple de morphologie structurelle de la région naturelle dite "Calestienne"; que, ce faisant, la motivation de l'arrêté attaqué renvoie aux différents avis et documents qui, recueillis lors de la procédure administrative de classement, détaillent ces intérêts qui n'avaient pas été concrètement contestés au cours de celle-ci, et en particulier à la notice explicative de l'intérêt du site, qui avait été notifiée le 22 juin 1998 aux différents propriétaires - en ce compris la partie requérante - en même temps que la décision d'entamer la procédure de classement;

Considérant que le troisième moyen, tel qu'il est rédigé dans la requête en annulation, porte uniquement sur la motivation en la forme de la décision attaquée;

Considérant que la partie requérante critique pour la première fois dans son mémoire en réplique la motivation matérielle de cette décision qui aurait procédé au classement des parcelles situées en zone d'habitat à caractère rural, alors que celles-ci ne présenteraient pas, photographies à l'appui, l'intérêt scientifique et géologique allégué; qu'il s'agit là d'un moyen nouveau qui, soulevé pour la première fois en réplique alors qu'il aurait pu être invoqué dans la requête en annulation, est tardif et, partant, irrecevable;

Considérant, à propos de la seconde branche du moyen, que, comme il a été relevé à l'occasion de l'examen du deuxième moyen, les avis négatifs du conseil communal et de la députation permanente ainsi que la réclamation introduite par un propriétaire au cours de l'enquête publique, ne contenaient pas des motifs d'opposition précis et pertinents auxquels la commission et, partant, l'arrêté attaqué auraient dû consacrer une motivation expresse et spécifique, plus étendue que la référence aux intérêts exposés dans la proposition de classement; que, pour le surplus, le site classé est situé au plan de secteur de Marche-La Roche (planches 49/5 et 49/6) en zone forestière, en zone naturelle et en zone agricole, toutes les trois d'intérêt paysager, et englobe une petite partie de la zone d'habitat à caractère rural du hameau de Ozo;

Considérant que s'il est vrai que les renseignements que contient le dossier de la commune requérante sont plus précis et rigoureux que ceux que livre le dossier administratif, cette imprécision ne peut justifier l'annulation du classement dès lors qu'il n'est pas établi que celui-ci aurait été décidé sur la base d'une perception inexacte du zonage, dès lors que ce n'est qu'une toute petite partie de la zone d'habitat, de surcroît à caractère rural, qui est incluse dans le périmètre classé de telle sorte que cette zone n'est pas dénaturée, dès lors qu'une zone d'habitat à caractère rural peut comporter des espaces verts et dès lors que les conditions particulières définies par l'arrêté attaqué ne contiennent pas d'interdiction absolue de bâtir même si effectivement le classement a pour effet de restreindre potentiellement l'exercice de ce droit; qu'au surplus, la requête en annulation ne contient pas de moyen dénonçant la violation du plan de secteur comme telle pour se limiter à invoquer une insuffisance de motivation en la forme et une erreur manifeste d'appréciation découlant de ce que la partie adverse n'aurait pas, selon la partie requérante, pris en considération la destination des zones au plan de secteur; que, par ailleurs, sur le premier point, l'avis négatif du conseil communal auquel l'acte attaqué n'aurait pas répondu selon cette branche du moyen, n'abordait pas la question du zonage et, sur le second, il n'est pas démontré que l'inclusion des parcelles litigieuses serait le fruit d'une erreur manifeste d'appréciation ou méconnaîtrait le principe de la proportionnalité, au regard des objectifs propres de la police des monuments et des sites, par exemple en établissant, dans la requête en annulation, que

les parcelles situées en zone d'habitat ne feraient pas réellement partie intégrante du restant du site ou en seraient aisément dissociables;

Considérant que, en aucune de ses branches, le moyen n'est fondé;

Considérant que la partie requérante prend un quatrième moyen de l'appréciation illégale des faits ainsi que du caractère manifestement déraisonnable de la décision attaquée; qu'elle reproche en substance à l'arrêté attaqué de ne pas avoir fait référence au projet de mise en réserve forestière du site litigieux, projet sur lequel la partie requérante avait marqué son accord, et d'avoir décidé le classement sans tenir compte de ce projet et en contradiction partielle avec celui-ci; qu'elle s'exprime comme suit :

" Il est pour le moins contradictoire pour la partie adverse d'avoir, après l'ouverture de sa décision de procéder au classement du site, de formuler à la partie requérante une autre proposition, à savoir la mise en réserve forestière de certaines parcelles en soulignant que ce statut est plus conforme à la vocation du site";

que la partie requérante invoque, à l'appui de sa thèse, l'avis de la division de la nature et des forêts dont elle reproduit un passage; qu'elle soutient que la mise en réserve forestière telle qu'elle fut proposée par la partie adverse aurait permis d'exclure notamment les parcelles qui sont situées au plan de secteur en zone d'habitat à caractère rural et qui sont constituées de prairies pâturées ou fauchées, abritant une flore mésophile banale et ne présentant pas un intérêt biologique particulier, alors que "la présence d'un maillage assez dense de haies, buissons et arbustes isolés, contribue à l'attrait esthétique du site, de même que la présence d'ourlets en bordure de bois";

Considérant qu'en tout cas, la parcelle cadastrée n° 171a, voire une partie de la parcelle 182L, se trouvent en zone d'habitat à caractère rural; que cette conclusion est confortée par le plan de repérage que la partie adverse a communiqué au cours de la procédure en référé; que l'arrêt prononcé en référé le 10 août 2001 avait déjà constaté qu'une partie du site est reprise en zone d'habitat à caractère rural et la partie adverse, qui se borne à affirmer que l'acte attaqué ne procède pas au classement de parcelles reprises en zone d'habitat à caractère rural, n'apporte aucun élément nouveau à ce sujet dans la procédure en annulation; qu'au surplus, la question a été examinée sous le troisième moyen;

Considérant qu'il résulte de l'article 20 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature que la réserve forestière est une forêt ou partie de celle-ci protégée conformément à cette loi dans le but de sauvegarder des faciès caractéristiques

ou remarquables des peuplements d'essences indigènes et d'y assurer l'intégrité du sol et du milieu; qu'il n'existe pas a priori d'incompatibilité entre le classement d'un bien et sa protection comme réserve forestière, une même forêt pouvant simultanément être, en principe, soumise aux deux régimes juridiques considérés, l'un n'excluant pas l'autre d'un point de vue juridique;

Considérant que le site litigieux a été classé en raison de sa valeur scientifique; qu'un tel classement entre dans les prévisions des articles 185 et suivants du CWATUP; qu'à supposer que la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature offre la possibilité d'atteindre adéquatement les objectifs poursuivis par l'arrêté attaqué, il y aurait cumul de polices administratives et non exclusion de l'une de ces polices par l'autre; que le souci de préserver la valeur scientifique d'un site constitue à lui seul un motif suffisant à justifier le classement contesté;

Considérant qu'en admettant même que la protection comme réserve forestière permette d'atteindre en l'occurrence les objectifs poursuivis par un classement, cette situation n'a pas pour conséquence que l'arrêté de classement qui, par hypothèse, présenterait l'intérêt requis par l'article 185, alinéa 2, c, du CWATUP, serait illégal mais qu'il conviendrait d'appliquer cumulativement ces deux polices administratives spéciales qui ne s'excluent pas l'une l'autre;

Considérant que, dans ces conditions, la question de savoir si l'on ne pourrait pas se passer du classement en se contentant de la création d'une réserve forestière, est une question de pure appréciation en opportunité; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer la sienne à celle de l'autorité administrative sous la seule réserve d'une erreur manifeste d'appréciation tenant à la disproportion entre la mesure du classement et l'intérêt qui est censé la justifier, non démontrée en l'espèce; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII[e] chambre, le huit mai deux mille huit par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M[mes]	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
	VANDERNACHT,	conseiller d'Etat,
	MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

C. MOREL. M. HANOTIAU.